SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Segundo Período

CARPETA Nº 609 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 537 de 1986

COMISION DE EDUCACION Y CULTURA

(VERSION SIN CORREGIR)

Octubre de 1986

CONSEJO DE CAPACITACION PROFESIONAL

Se modifican las disposiciones del decreto-ley Nº 14.869, de 23 de febrero de 1979

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 22 de octubre de 1986

Preside : Señor Senador Alfredo Traversoni

Miembros : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, José Germán Araújo, Ercilia Bomio de Brum y Juan Martín Posadas

Invitados Especiales: Señorita Ministra de Educación y Cultura doctora Adela Reta, señor Subsecretario de Educación y Cultura señor Julio Aguiar, señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social doctor Renán Rodríguez y señor Director Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social doctor Julio Herrera

Secretaria: María Esther Furest

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 5 minutos)

En primer lugar, agradecemos la presencia de la señora Ministra y del señor Subsecretario de Educación y Cultura pues tienen la gentileza de acompañarnos en la Comisión toda vez que nosotros les formulamos una invitación.

El tema que nos reúne hoy es el proyecto remitido por el Ministerio de Educación y Cultura, relativo al Consejo de Capacitación Profesional, cuyo articulado hemos leído, así como el mensaje con el que se fundamenta dicha iniciativa.

Debo señalar que ha habido consenso dentro de la Comisión; pero, de cualquier manera, sería muy interesante tener una conversación para recibir una ampliación de la fundamentación de este proyecto y también --a requerimiento de los miembros de la Comisión-- información sobre los antecedentes del COCAP, de su funcionamiento, su estado actual y todo lo que nos permita aproximarnos al tema de una manera más cabal.

Tiene la palabra la señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA.- Agradezco la invitación y ustedes saben que vengo con mucho gusto a esta Comisión, particularmente, porque deberemos conversar de este tema acerca del cual creo que es importante tomar conciencia, por cuanto en estos momentos tiene una trascendencia capital.

El actual COCAP --que como ustedes saben es un organismo paraestatal-- en realidad surge de una iniciativa que en 1975 se realizó ante el BIRF, con la finalidad de obtener un préstamo para atender las necesidades de la instalación y desarrollo del LATU.

Este Banco condicionó el otorgamiento del préstamo de U$S 11:000.000, para que tres de ellos se invirtieran en la creación de este Centro de Capacitación.

El proyecto se concreta en el año 1979, y en las actas de las sesiones del Consejo de Estado hay constancias muy claras en el sentido de que no se tiene mucha confianza en las posibilidades de supervivencia de este Organismo, al cual algún consejero denomina "engendro".

25x

De todas maneras, el proyecto es aprobado y en el año 1979 empieza a funcionar dentro de los límites que le establecen las normas contenidas en el decreto-ley de ese ano.

El primer director que se designa en aquel momento --ustedes habrán visto que está integrado por delegados de muy distintas instituciones, teniendo como Presidente nato al rector del CONAE-- es el profesor Balparda. Este trabaja en la puesta en marcha de este mecanismo durante aproximadamente diez u once meses y luego expresa que renuncia por cuanto entiende que no tiene muchas posibilidades de vida. En esos momentos se nombra, entonces, un segundo director, que es el ingeniero Riet, quien no llega a actuar dos años en ese carácter y tampoco logra llevar adelante los objetivo de la ley.

En ese entonces habían transcurrido tres años de dictada la ley y no se había hecho absolutamente nada. Se designa, pues, al doctor López Estremadouro, que es el que pone en práctica este mecanismo, que ha funcionado --y lo sigue haciendo-- en condiciones muy especiales.

Parte del préstamo --no la totalidad-- se ha invertido, fundamentalmente, en la estructura del edificio que, seguramente ustedes conocen, y en la adquisición de algunos vehículos, maquinarias y otros elementos; pero, lo cierto es que hasta este momento, a casi siete años de aprobada la ley, el total de personas que ha recibido enseñanza por los cursos de capacitación impartidos por ese Centro, sobrepasa apenas los 600.

En realidad ha funcionado sobre la base de un préstamo --del que es responsable el Estado, desde luego-- y de un presupuesto estructurado por el propio Organismo que era elevado, previo a los informes del Ministerio de Educación y Cultura. El último Presupuesto, correspondiente al año 1985, era de N$ 16:000.000.

Han existido grandes dificultades, por cuanto nunca se reglamentó la ley y, por consiguiente, los recursos provenientes del cinco por mil de las exportaciones, previstos en ella, no los recibió. En consecuencia, funcionó con el préstamo del BIRF y con los recursos provenientes de Rentas Generales a través de los presupuestos elaborados, ni siquiera por el Consejo Honorario --que no existe-- sino por sus directivos.

El Consejo Honorario no ha trabajado bien, es decir, ha sido extremadamente inseguro, de acuerdo a lo que resulta de las actas. Es muy difícil hacer funcionar a un Consejo tan heterogéneo, difícil de reunir y, en estos momentos, incluso, nada fácil de reestructurarlo y organizarlo, por cuanto hay algunos Organismos citados que, si bien pueden considerarse prolongados en el tiempo y en la estructura jurídica por otros como SEPLACODI, Planeamiento y Presupuesto, CONAE y CODICEN, la realidad es que la ley hace referencia a estos Organismos.

Durante el régimen de facto, este Organismo actuó en forma prácticamente centralizada, pues el CONAE, a su vez, estaba intervenido y las directivas provenían directamente del Ministerio.

Cuando se produce el cambio del gobierno de facto al regimen constitucional, queda algo así como boyando en el aire este Consejo designado antes, sin que se pudiera reunir, puesto que tenía que ser convocado por el CONAE. Como el CONAE no existía y el CODICEN entendía que no estaba dentro de la órbita de su competencia, el Consejo Honorario quedó en este estado, en el que se mantuvo a los efectos de no perjudicar la tramitación del convenio y de no paralizar las obras.

En el correr del año 1985, se presentó un proyecto por el que se manejó una serie de cursillos, especialmente referidos a lechería en Colonia, fruticultura y, también algún otro proyecto de cunicultura y apicultura.

Nosotros entendemos que en esas condiciones el COCAP no funciona ni cubre las necesidades que el país presenta con grado de inmediatez. Creemos, además, que el proyecto ha resultado extremadamente caro, dado el número de educandos que se han beneficiado con el mismo y es, hasta cierto punto elitista, porque ha funcionado para los obreros y empleados de aquellas empresas que estaban dispuestas a pagar los servicios ofrecidos por COCAP. Para ello, se estructuraba un programa y con los ingresos que se obtenían se pagaba los sueldos a los profesores, sin perjuicio de los recursos presupuestales.

Reitero que entendíamos que no cubría las necesidades del país, no alcanzaba a la totalidad de la población que debía ser beneficiada y no servía a los fines de progreso y desarrollo del país.

25 x

Consideramos, por otra parte, que este mecanismo debía estar íntimamente relacionado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que éste, a través de su servicio de mano de obra y empleo, tiene que dar los datos...

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permite la señorita Ministra, quiero expresar que en momentos de ingresar a Sala el señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el asesor, doctor Herrera, no pudimos darles la bienvenida, pero lo hacemos ahora. Sabemos que los asesoramientos que nos puedan brindar enriquecerán la información que podamos tener sobre este problema.

SEÑORA MINISTRA.- Me permití solicitarle al señor Subsecretario y al doctor Herrera que nos acompañaran, porque este proyecto fue elaborado en conjunto por ambos Ministerios y responde a determinadas necesidades del país que, a nuestro juicio, deben ser afrontadas por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Educación y Cultura.

En consideración a la problemática que se encuentra en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, relacionada con la numerosa mano de obra juvenil integrada por aquellas personas que han desertado del sistema formal que han debido ser recogidas por otros mecanismos a los efectos de capacitarlas, de acuerdo con sus posibilidades mentales, en forma rápida y económica, con el fin de incorporarlas al trabajo, podemos manifestar que en la actualidad están siendo atendidas por una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura. Este organismo se llama CECAP y tiene como finalidad atender, dentro de un régimen muy especial --se les paga por el simple hecho de concurrir a las clases, se les atiende con el boleto, y se les brinda una capacitación dirigida hacia algunas de las actividades que en ese momento necesitan mano de obra-- a muchachos cuyas edades oscilan entre 15 y 17 años que han dejado la escuela en 3º o 4º año. Es imposible pensar que estas personas puedan ser incorporadas al proceso de la enseñanza normal y es necesario darles una capacitación que les permita incorporarse al mercado de trabajo. Para lograr este fin, incluso debemos proporcionarles los medios, porque ni siquiera están en condiciones de acercarse a los centros de enseñanza, ya que en algunos casos llegan a carecer de la vestimenta adecuada.

Actualmente este servicio del Ministerio de Educación y Cultura está superado y colmado. Dada la presión que está ejerciendo este sector de la población, se ha previsto su actuación, pero en estos momentos se encuentra funcionando exclusivamente para Montevideo.

Los dos fenómenos que hemos mencionado, más aquellos que presentan la necesidad --como consecuencia de los cambios tecnológicos que supone introducirse en técnicas, si se quiere, desconocidas-- de ir adaptando a los obreros que están trabajando ya en una técnica, además del interés por mejorar la capacidad de aquellos que actualmente están ocupados, nos llevan a estructurar un sistema que nos permita adecuarnos a las exigencias de la vida moderna y a las necesidades del país.

Consideramos, además, que este tipo de actitud tiene que concretarse por medio de un mecanismo que asegure la agilidad y la respuesta inmediata. No se trata de la formación profesional, ya que ésta se encuentra dentro de la órbita de los entes de enseñanza. Sin embargo, debemos encontrar una respuesta rápida, ágil y efectiva a las exigencias que se presentan súbitamente y que son cambiantes, en la medida en que también se transforma la realidad laboral, técnica y económica del país.

Creíamos que esto debía ser encarado por un organismo liberado de toda la formalidad de un sistema curricular y que estuviera directamente vinculado a quienes tienen la responsabilidad de desarrollar y ejecutar los programas, en directa relación con el servicio de mano de obra y empleo que integra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En consecuencia, creemos que no debemos desperdiciar lo que ya existe y no desconocer lo que se ha hecho hasta el momento.

Además, creemos que debemos hacerlo efectivo ya que hasta el momento no lo ha sido, puesto que se han pagado intereses por saldos de préstamos que no se han utilizado. Por todos estos motivos pensamos que puede convertirse en un instrumento muy útil para lo cual es necesario ir implementando una política de recursos humanos que responda a las exigencias que demanda el lanzamiento del país en un proceso de modernización.

25x

Todos estos motivos nos han impulsado a presentar este proyecto y a buscar una solución para un organismo que, si bien se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, es paraestatal y cuenta con una estructura que no puede integrarse, ya que no responde a la realidad de los organismos cuyos miembros son, a su vez, miembros natos de éste.

Por todo lo expuesto, creemos que debemos impulsar a este organismo hacia los fines que entendemos son necesarios para el país.

Solicitaría, señor Presidente, que se le diera la palabra a cualquiera de los dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Con seguridad, ellos van a insistir en ese aspecto, salvo que el señor Subsecretario quiera agregar alguna cosa.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- Considero que la señora Ministra fundamentó ampliamente los motivos que llevaron al Poder Ejecutivo a propiciar este proyecto de ley. Sin perjuicio de la intervención que luego realice el doctor Herrera, Director de Recursos Humanos, quien trabajó en forma más estrecha con el Ministerio de Educación y Cultura en la elaboración de ideas, a fin de traducirlas en este proyecto de ley, quisiera poner énfasis en los aspectos relacionados con el mercado de trabajo y, por lo tanto, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como bien decía la señora Ministra, es necesario crear e impulsar un organismo que dé una respuesta ágil, rápida y eficaz a las demandas del mercado de trabajo. El Ministerio, días pasados, envió al Parlamento, un proyecto sobre el Servicio General de Empleo, sin perjuicio de la existencia de servicios especiales de empleo. En ese proyecto, también se vinculan los aspectos del servicio de empleo con el seguro de paro y con la capacitación.

Consideramos que en una primera etapa se debe poner especial énfasis en la reubicación de los trabajadores que llegan a una situación de tener que ser amparados por el seguro de paro.

El Servicio General de Empleo comprenderá, en una primera instancia, a los trabajadores que ingresan al seguro de paro. En el proyecto que hice mención se prevé que dentro

25x

de las obligaciones que contrae el trabajador amparado al seguro de paro, entre otras, está la de participar en cursos que le sean proporcionados por el Servicio de Empleo, a los efectos de su reubicación en el mercado laboral. Esos cursos serán tanto de capacitación para el trabajador no calificado, como para el reciclaje de los que se han calificado, de forma tal de atender las demandas del mercado de trabajo que se den en determinado momento. Asimismo, deberá prever las demandas de trabajo que el servicio de empleo haya detectado que se va a dar en períodos subsiguientes en el país.

Este tipo de capacitación, permite tomar al trabajador, en especial al desocupado, en cualquier etapa de su vida, siguiendo la línea de la educación permanente, independientemente de su nivel educativo. Por ello, se trata de una educación no formal.

Es importante darle énfasis a estos aspectos relacionados con el servicio de empleo, así como las actividades del Ministerio de Trabajo y a sus competencias. Además, se justifica en el propio consejo directivo de este nuevo organismo, la presencia de un representante del Poder Ejecutivo, designado a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pensamos que ese enlace debe existir a fin de que este organismo de capacitación se adecue a las exigencias del mercado de trabajo.

Finalmente, entiendo que el doctor Herrera puede abundar en más detalles con respecto a los temas vinculados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR HERRERA.- Si a la Comisión le parece oportuno, abundaré en más detalles, aunque pienso que la señora Ministra de Educación y Cultura y el señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, han sido muy claros en sus conceptos.

Es poco, entonces, lo que queda por agregar, salvo que vayamos a detalles más profundos que podamos abordar en próximas reuniones.

Concebimos el COCAP como una unidad ejecutora de un sistema nacional de formación profesional que se une con otra organización, que es la que tiene que ver con la recolocación de los trabajadores desempleados, a que se refería el señor Subsecretario.

25×

De modo que vemos la función del COCAP como una respuesta rápida, distinta, a la que tradicionalmente se ha dado en el mercado de trabajo. No estamos en la década del 20, del 30, y ni siquiera en la del 40, donde había un reclamo masivo por parte de las industrias del país en cuanto a mano de obra calificada, es decir, a lo que eran las tareas y ocupaciones tradicionales.

En la actualidad nos encontramos, por un lado, con la recuperación del empleo y con la regeneración de los puestos en el sector formal y moderno de la economía. Eso nos hace mantener la necesidad de dar respuesta a ese mercado formal, pero también atender a una presencia muy importante de lo que se da en llamar el sector informal del mercado de trabajo como, por ejemplo, vendedores ambulantes o talleres semiclandestinos. Creemos que el COCAP puede cumplir una importante función al orientar a ese sector informal en la selección de giro, en la acumulación de capital o en el manejo de créditos. Toda esa asistencia técnica, va más allá, digamos, de lo que puede ser una respuesta de formación individual. Esto apunta a la formación colectiva de grupos para la creación de formas asociativas, generadoras de empleos.

A este aspecto le damos especial importancia, ya que se trata de 100.000 puestos de trabajo. No hay cifras precisas. Es imposible hacer una estadística, ni siquiera citar una fuente, pero digamos que los relevamientos nos llevan a concluir en esa cifra. Estamos frente a un fenómeno social muy importante.

Por otra parte, la industria no reclama masivamente las ocupaciones tradicionales, sino que quizás por renovación de tecnología, haya que dar una respuesta distinta a la tradicional; o sea, una respuesta muy rápida a técnicas que hoy la industria puede reclamar para ocupar puestos de trabajo que hasta hace un tiempo estaban desapareciendo y que hoy se están recreando.

Por último --saliendo un poco de lo que es el mercado de trabajo-- juzgamos importante que COCAP esté en la órbita del Estado para que cumpla con el rol de rector de la formación profesional. Fuera de dicha órbita, es muy difícil que un organismo pueda ser rector de las políticas de formación profesional; tendría pocas posibilidades, no de coacción, pero sí de influencia para que grupos privados o públicos se acomoden a las necesidades que el mercado de trabajo está reclamando.

SEÑORA MINISTRA DE EDUCACION Y CULTURA.- Si se me permite, completaría la exposición haciendo una referencia a un punto que ha sido objeto de cuestionamiento, por lo que me apresuro a aclararlo.

Se ha dicho por algunos, que este organismo que se pretende crear, cómo continuador del COCAP, que en algunos aspectos quizás tenga las mismas metas, puede entrar en colisión con las actividades que cumple la Universidad del Trabajo. Tal vez ello sea debido a que en el artículo 5º --y aquí debo confesar que la redacción no es correcta-- se habla de "Programas de Formación Técnico-Profesional". Debería decir: "Programas de Capacitación Profesional".

Entendemos que, indudablemente, la Universidad del Trabajo, por imposición constitucional, tiene la importantísima tarea de la formación técnico-profesional y que este organismo tiene que estar, cada vez más organizado, dirigido y proyectado hacia una formación de ese orden, a fin de llegar a los niveles de eficiencia que reclama la tecnología moderna.

Lo que pretendemos que pertenezca a la órbita de la COCAP, no es la formación técnico-profesional curricular sino --tal como lo he dicho anteriormente-- una capacitación, no diré técnico-profesional sino de un nivel que sirva como respuesta inmediata a la necesidad de formación del mercado laboral.

Quizá, con esta pequeña aclaración que acabo de formular, quede también delimitado lo que podría significar una invasión del ámbito de la enseñanza curricular.

Pienso que este mecanismo, en algunos aspectos, puede operar como un complemento que tienda a no dejar fuera de toda posibilidad de acceso a las fuentes de educación, a aquellos sectores de la población rechazados por el sistema educativo.

Es decir, ese sector numeroso que por diversas circunstancias, económicas o de incapacidad, se ve marginado de la enseñanza curricular.

25x

Esto lo vemos a diario, con el menor que deserta de Primaria o el adolescente que abandona sus estudios, --ya porque "no le da" o porque debe trabajar-- en segundo año de Secundaria, que no tiene capacidad para la parte teórica y, por lo tanto, tiene que manejarse exclusivamente con la habilidad manual, cosa que no le es posible realizar dentro de la órbita de la capacitación técnico-profesional.

No podemos dejar condenado a este sector a nada más que hacer "changas". Entendemos que debemos procurar ganarlo para el esfuerzo nacional de recuperación, en sus perfiles técnicos, en materia de producción.

En algunos lugares es frecuente --cosa que pude comprobar a través de un planteamiento que me formularon los industriales de Pando-- la necesidad de un determinado tipo de personal por parte de varias empresas.

Lamentablemente les es difícil encontrarlo, porque no existe el personal idóneo que la industria necesita. Además, la mano de obra disponible en la zona es de las características de esta juventud marginada del sistema educativo, al que no tiene acceso por las razones que expuse anteriormente.

SEÑOR HERRERA.- La idea es educar a los trabajadores para que no pierdan sus puestos a causa de una renovación tecnológica. O sea que estamos hablando de la reconversión de los trabajadores a través de esta capacitación.

. Es algo distinto al sistema curricular vigente, a largo plazo, que lleva a la formación de verdaderos expertos.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE EDUCACION Y CULTURA.- Quisiera profundizar sobre un tema que me parece importante. Antes que nada, debemos señalar que, para nosotros, el Estado debe ser rector en todo lo que sea educación. Quizá esto bastaría para justificar la elaboración de un proyecto de esta trascendencia. Sin embargo, existen otras razones, a las que ya se refirió la señorita Ministro, que impulsaron a la creación del proyecto. Por ejemplo, el actual COCAP, creado en 1979 y que teóricamente funciona en la órbita privada, no cumplió con los requisitos acordados.

25 x

Surge a raíz de una exigencia del BIRF y es enlazado con el préstamo del LATO. En 1978 el régimen elabora un proyecto por el cual pone en marcha un esbozo de lo que luego sería aprobado como decreto-ley Nº 14.869. Desde su creación, en 1979, hasta 1981, no se produce nada positivo con el COCAP. Es más; en el momento de su creación, en el Consejo de Estado, en las actas permanentemente se recoge que es un "engendro" y que la creación del Instituto en esa forma sólo se justifica porque viene enrabado con el LATO y se trata de una exigencia del BIRF. Todo esto lo dicen los propios directores del COCAP.

En la actas del 8 de junio de 1981, el propio director Balparda sostiene: "No creo necesario recordar a los señores consejeros todo lo ocurrido desde el 28 de agosto de 1979, en que nos reunimos por primera vez. Desde entonces todo ha sido planificar y posponer planes hasta llegar a hoy, en que estamos de brazos cruzados esperando que se nos dé el mazazo de gracia y lo peor es que esperamos el golpe de aquellos hacia los que fuimos con la mano extendida para comenzar".

Todas las previsiones que en aquel momento se hicieron acerca de la tarea que debía cumplir el COCAP, quedaron por el camino. El grupo que se creó para elaborar el decreto original tenía una previsión, en fabricación de tela, de: 1280 personas; en vestimentas textiles: 3817; en curtiliería de cueros: 375; en industria del calzado, 1325: en vestimenta de cuero: 675; en industria de marroquinería: 970, etcétera.

Las que establecía el Banco Mundial en el convenio, a la firma del proyecto, eran de 320 plazas para aprendices, en un nuevo centro de capacitación profesional adecuado para proporcionar oportunidad de capacitación a aproximadamente 2000 trabajadores por año. Además, la adquisición y utilización de seis unidades móviles, anuales, para unas 6.400 personas. Suministro de servicios, especialistas y becas para cerca de 1300 supevisores y 6500 trabajadores, etcétera.

Estas cifras están muy lejos de las apenas 670 personas que, desde 1981 a 1985, recibieron cursos --sobre los cuales tenemos un detalle que no creemos del caso exponer en este momento-- y que de modo alguno, cubrieron las necesidades del mercado laboral.

SEÑORA MINISTRO.- Además muchos de esos cursos no hacían

25×

nada más que repetir los que ya impartía UTU, a tal punto que utilizaban esquemas de trabajo elaborados por dicha Universidad. De manera que el proyecto no tuvo la significación que se esperaba, que era ponerse al servicio de una industria agresiva. Solamente se llevó a cabo un curso de lechería, en Colonia Suiza, otro de apicultura y uno de foguista.

SEÑOR HERRERA.- El 90% de los cursos a que hacía referencia el señor Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, se refieren a tres áreas: al plástico, a la apicultura y a la refrigeración en general.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo formular, a título personal, algunas apreciaciones con respecto a lo que han informado la señorita Ministra de Educación y Cultura, los señores Subsecretarios y asesores.

En principio, todo lo que se refiere al desarrollo de la educación permanente y a la incentivación de salida fuera del sistema formal, a fin de que se corresponda con una realidad existente, cuenta en mí con el eco más favorable.

Pienso que deberíamos considerar --y esto lo formulo un poco como pregunta general a los distinguidos visitantes-- que el fracaso de COCAP durante el régimen de facto en principio tiende a tentarnos con una visión simplificadora, porque si se trataba de dicho gobierno, todo tenía que salir mal.

Esto puede desviarnos en cuanto a la consideración de las dificultades reales que hay que enfrentar con este ambicioso proyecto. Al respecto, pienso lo siguiente.

En primer lugar, consideramos que es imprescindible la existencia de una infraestructura, lo que nos lleva a pensar en los problemas de financiación y de qué forma se podría cubrir con los recursos de que se dispone hasta el momento.

En segundo término, creo que la gran variedad de cursos de reciclaje, de preparación o de readaptación de personas que están sin ninguna ocupación o de aquellas que dejan una determinada actividad para volcarse a otra, para la que no están capacitadas, hacen necesario contar con un cuerpo docente que reúna como primera condición la capacidad de preparar para ese gran abanico, digamos, de especialidades que se presentan. Por otra parte, que tenga capacidad de movili-

25×

zación hacia distintos lugares, porque no necesariamente tienen que estar siempre en Montevideo. Y por último que pueda evitar la clásica tentación del Estado a cristalizar y burocratizar estructuras, de tal manera que luego tengamos que perpetuar cursos, sin alumnos, a fin de mantener la supervivencia de los profesores.

Por consiguiente, solicito a los distinguidos visitantes que en la medida de sus posibilidades, respondan a esta reflexión, en el sentido de si han tenido en cuenta ese conjunto de posibilidades que puede resultar un obstáculo para una iniciativa tan ambiciosa, que recogemos con la mejor predisposición.

SEÑOR POSADAS.- Quiero manifestar que también he estado reflexionando sobre la información que se nos está brindado y, además, he leído algunos antecedentes --tal como habitualmente se procede al comenzar a estudiar un proyecto de ley-- por lo que, me he formado ciertos criterios. Pero sobre algunos aspectos quisiera que se me informase a los efectos de ver claramente cuál es la iniciativa del Poder Ejecutivo.

He podido apreciar que en las exposiciones brindadas, hay una presentación muy crítica de lo que actualmente es el COCAP, desde su nacimiento, digamos forzado, vinculado exclusivamente a la obtención de un crédito, hasta las demás referencias que aquí se han formulado con respecto a un organismo que no tiene una inserción jurídica clara, que está en el aire, y que, inclusive no ha contado con ese fondo del 5‰ de las exportaciones que la ley preveía.

Paralelamente a lo expuesto, me pregunto por qué la iniciativa del Poder Ejecutivo no se dirige a perfeccionar los cursos o los elementos ya existentes en el orden de UTU, y en cambio se empeña en corregir este COCAP que según la opinión general nació mal, funciona mal y no dio ningún resultado.

Se señala, además, que durante una época --tal como lo manifestara la señorita Ministra-- el COCAP no hacía sino reproducir cursos que ya se dictaban en el seno de UTU utilizando, inclusive, materiales y no sé si también su infraestructura.

Personalmente, veo cierto problema en esa duplicación

25×

de funciones que se quiere corregir dándole una naturaleza distinta a COCAP. En consecuencia me pregunto por qué no se busca fomentar, corregir, mejorar y perfeccionar lo ya existente dentro de la esfera de UTU. Esta cuenta con un Departamento que se llama, si no estoy equivocado, de Formación en la Empresa, cuyo nombre ya indica que su cometido es atender al reciclaje, a la reconversión del personal que está trabajando en alguna empresa que cesa, o que se transforma industrialmente y que por tanto requiere que su personal se ajuste a la nueva tecnología, así como a las nuevas maquinarias que incorpore.

El mismo nombre del servicio de UTU que es formación en la empresa, alentaría la opinión de que parecería más saludable no repetir todos los peligros que acaba de señalar el señor Senador Traversoni en cuanto a una estructura burocrática. Ahora se cumpliría con la función de impartir este tipo de enseñanza no formal, que es la base y motivo de este proyecto, en períodos más cortos que permitan la readaptación del trabajador a las nuevas exigencias de la tecnología moderna.

Me sorprende que no se haya intentado mejorar el servicio de UTU sino el de COCAP, que tantas críticas merece.

También me parece que se plantearán problemas --tal vez el señor Senador Aguirre tenga algo que aclarar con respecto a este tema, pues es el que lo domina-- en cuanto a la naturaleza jurídica de un ente que impartirá enseñanza pero que no formará parte de ese tipo de organismos. Me gustaría saber cómo armoniza eso con los preceptos constitucionales, porque aunque no se trata de una enseñanza curricular, tiene que ver con la órbita de UTU.

El criterio de contar con una rama de la enseñanza técnico profesional no puede agotarse exclusivamente en lo que entendemos para simplificar la enseñanza formal, sino que debe tener --y de hecho lo tiene a través de este departamento de formación en la empresa-- una extensión mayor hacia el campo de la enseñanza no curricular. Pienso que este tipo de organismo podría crear dificultades con relación a la autonomía. Advierto que entre las competencias que tendrá el organismo que se crea estará, de acuerdo al literal f) del artículo 6º, el designar al personal y disponer su cese. Quiere decir que inclusive en este aspecto funcionará con cierta autonomía.

SEÑORA MINISTRA.- El señor Presidente de la Comisión señaló con mucho acierto que los fines que se propone cumplir el organismo cuya creación se explicita en este proyecto exigen una extremada agilidad, utilidad y rapidez en la respuesta. Ello significa que no se puede manejar sobre una estructura burocrática sino con la posibilidad de contratar personal en forma rápida y circunstancial para cubrir una situación determinada, lo que a veces podrá hacerse para funcionarios que deberán ir al interior, de algún técnico competente en el manejo de una maquinaria nueva, que sea conocedor de esa tecnología. Eso no quiere decir que tengamos que contratar a un grupo de profesores en forma estable, sino que lo esencial es contar con una estructura administrativa mínima que pueda manejarse con facilidad en la búsqueda del personal adecuado para impartir una determinada especialidad en cierto lugar del país. Indudablemente, lo proyectado no puede llevarse a la práctica de acuerdo con el Estatuto del Funcionario de UTU, porque si lo aplicamos nunca tendríamos la posibilidad de concretar lo que proponemos.

Para poner un ejemplo, sería como si en Bella Unión se quisiera dictar un cursillo sobre gerencia de pequeñas industrias agrícolas. Prepararlo llevaría uno o dos meses, pues habría que elegir personal idóneo. Terminado él mismo, no habría necesidad de sobrellevar el peso de un conjunto de profesores que cubriera un abanico que ni siquiera podría ser previsto, ya que ellos deberían irse adaptando a las transformaciones que se fueran produciendo en la tecnología y a las necesidades del país.

Este organismo debe concebirse con una estructura mínima a nivel de planificación, con la debida coordinación con el servicio de Mano de Obra Empleo, y manejarse con una gran agilidad a través de contratos cortos y sin ninguna clase de sistemas que supongan designar funcionarios siguiendo todo un proceso. El mismo debe tener técnicos seleccionados en función de pautas prefijadas y de ninguna manera, estar sujeto a un equipo de profesores estables, lo que no condice con las exigencias de ese tipo de enseñanzas.

Por ese motivo me parece que este organismo no podrá funcionar dentro de la estructura de UTU, dado que iba en contradicción con su estructura y con los mecanismos tradicionales de la Administración.

La otra preocupación a que aludía el señor Senador Posadas está relacionada con una posible inconstitucionalidad. Es una realidad que la exigencia en cuanto a que la enseñanza

se imparta a través de Entes Autónomos se refiere exclusivamente a nivel de Primaria, Secundaria, Media, Técnico-Profesional y Artístico, pero no a los sistemas de capacitación que muchas veces no se imparten directamente en los organismos que tienen que ver con la Educación sino en otras dependencias, como ser el Ministerio de Agricultura y Pesca, ANCAP u otros, donde se dictan cursos de capacitación muchas veces improvisados y sin un panorama general pues se desarrollan en función de necesidades específicas y de proyectos concretos.

Por eso, entiendo que se trata de dos áreas perfectamente delimitables: la una, está íntimamente relacionada con una política de desarrollo y con una realidad laboral; y la otra, está, indudablemente dentro de un sistema educativo cuya planificación, explicitación y ejecución queda en mano, de acuerdo con los preceptos constitucionales, de Entes Autónomos. Además, en este momento el Poder Ejecutivo tiene un organismo autónomo que está funcionando, a cuyo nivel se irán produciendo las modificaciones sustanciales en la órbita de sus organismos desconcentrados. El COCAP, en este momento, no es de nadie; en cierta medida todos estamos comprometidos con él, ya que todos los Ministerios se relacionan con él, así como la actividad privada y su política no está regida por ningún criterio que lo ponga al servicio del país, que es lo que necesitamos.

En cuanto se trata de capacitación profesional y nada más que de eso, entendemos que debe estar íntimamente vinculado con la política general de educación permanente, problema que gira en la esfera del Ministerio de Educación y Cultura, y en cuanto a la política y las necesidades laborales, depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE EDUCACION Y CULTURA.- Me parece importante aclarar otro concepto que se mencionó y que está relacionado con el hecho de por qué el Poder Ejecutivo no trata de que funcione este COCAP y sí otro.

Una de las causas por las cuales el actual COCAP no funcionó fue debido a que durante los dos primeros años no se le prestó la más mínima atención y, además, a que durante los tres años siguientes, en que empezó a trabajar, dependía de una Comisión Honoraria integrada por 12 ó 14 miembros.

Como es sabido, ese tipo de comisiones nunca funcionan,

y menos con ese número de miembros. Esa es una de las diferencias que tiene el anterior, con este proyectado.

Me parece que en este caso de la enseñanza, el Estado debe ser el rector, porque esta área que forma parte de la enseñanza no formal --en este aspecto los que podrán opinar mejor serán los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-- tiene mucho que ver con la política de empleo que se siga. Además, involucra un concepto que no debemos olvidar: que en el fondo es el intento de una política redistributiva, porque este COCAP de hoy no llega a los sectores más desposeídos.

Por ejemplo, probablemente por un problema de filosofía, en la actual constitución de esa Comisión Honoraria del COCAP no están representados los trabajadores; en el proyecto sí. Pero, además, el hecho de que el COCAP sea privado y las empresas deban pagar el servicio, ha ocasionado que no puedan llegar a él los sectores de menores ingresos, como en el caso de los trabajadores rurales, a los cuales tampoco ha podido llegar el sistema tradicional formal en buenas condiciones.

Estos dos principios sumados a una estructura que nos parece mucho mejor --el Consejo Ejecutivo del actual proyecto tendría apenas tres miembros-- y a la actitud filosófica de que esté en el marco del Estado y que refleje la real importancia que debe tener en el país, nos llevan a pensar que el COCAP debe funcionar en esta área. No debe ser un gran instituto burocrático; como dijo la señora Ministro, la idea no es hacer un gran instituto fijo y esquemático sino que, para que funcione bien, cuanto más ágil sea, mejor.

Repito que me parece muy importante esta relación del COCAP con el empleo porque, en definitiva, se debe manejar en el marco del Estado.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- Señor Presidente: creo que luego de los elementos que aportamos en el día de hoy en cuanto a la política de empleo y a la relación que deben tener las actividades del COCAP con ella, no habría mucho más que agregar. Pero estamos a las órdenes de los señores legisladores para responder cualquier consulta que deseen realizar.

SEÑOR ARAUJO.- Señor Presidente: cuando invitamos a los re-

25×

presentantes del Poder Ejecutivo, tengo como norma el limitarme nada más que a las preguntas...

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es el objeto.

SEÑOR ARAUJO.- ...porque creo que, en definitiva, será el trabajo de la Comisión el que brinde resultados y en ese ámbito volcaremos nuestra propia opinión. Por lo tanto, esto no es otra cosa que una pregunta.

Parece que nadie creía que era necesario el COCAP en el país --y esto se desprende, incluso, de la discusión que mantuvieron en aquella época quienes usurparon este Palacio Legislativo-- y surge claro que ésta es una invención del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, que nos obliga a la creación de un organismo para lo cual debemos tomar el préstamo. En definitiva, parece que esto es lo que surge con claridad de todo aquello, porque ya se establece cuáles han de ser las características.

Esto se ha hecho en el Uruguay y también en otros países de América Latina. O sea que aparentemente hay una corriente que busca que nuestros países acepten el papel de nuevos dependientes, limitándose a "apretar tuercas", para lo que no hace falta la formación cultural.

Pregunto si en esta división internacional que hoy existe y que nosotros padecemos, esto no significa aceptar ese papel de dependencia y si a los ojos del Poder Ejecutivo no había otro remedio que tratar de mejorar lo que pudo ser aprobado en épocas del gobierno de facto; és decir, si no había otra salida, si éste es el camino y si no podríamos buscar soluciones propias.

SEÑORA MINISTRA.- Señor Presidente: el Poder Ejecutivo ha considerado que debemos trabajar con realidades. Es realidad una estructura, un edificio y todo un equipamiento que ya existen y no podemos tirar por la borda. Debemos utilizarlos. ¿Para qué? Para fines que no consideramos imposiciones del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y de ningún tipo de sector, sino una necesidad nacional.

Estamos absolutamente de acuerdo con la necesidad de ir impulsando los niveles culturales del país, en la medida en que éste vaya incursionando en etapas superiores de perfeccionamiento. Pero ese propósito, de ninguna manera, pue-

de desconocer la realidad, que es ésa, que nos está golpeando y que todos conocemos directamente. Es la realidad del obrero que a los 40 ó 45 años de edad queda cesante en una actividad, que es la que ha realizado toda su vida y a esa edad no se le ofrece ninguna posibilidad de readaptación laboral para un empleo inmediato.

También nos hemos enfrentado a la situación de aquella persona que ingresa a una industria sin ningún tipo de capacitación y trabaja penosamente, a través de lo que constituye el propio aprendizaje en un taller. A ella es necesario apoyarla. Igualmente, conocemos la situación de tantos menores que pueblan nuestras cárceles que, por muchas razones, incluso por falsos retardos que tienen un origen socio-económico, han tenido que separarse del sistema educativo o han sido expulsados --en sentido figurado-- de él. Ellos no pueden incorporarse hoy a los centros de enseñanza y es necesario hacer algo en su beneficio.

Desde luego, vamos a buscar que este esfuerzo sea acompañado con el de ir elevando el nivel cultural de todos esos ciudadanos. Pero debemos darle lo mínimo, que es lograr que su mano de obra no sea despreciada y que cuando se le pregunte para qué está capacitado, no deba responder: "Changas"; que pueda decir, por ejemplo, "Soy tal cosa". Es decir, aunque no haya podido aprender en un curso formal por no tener la capacidad mental necesaria, que tenga una capacitación mínima que le permita vincularse a alguna actividad industrial.

La experiencia obtenida luego de largos años de trabajo junto a la minoridad desamparada o delincuente, me habilitan a decir que el 99% de los casos es el resultado del proceso generado como consecuencia de la situación socio-económica en la que viven esos menores. Fracasan en la escuela porque no tienen estímulo familiar o porque ya llegan a ella con el retardo producido por la forma en que han vivido antes, inclusive desde el punto de vista alimenticio. Cuando fracasan en la escuela, ingresan a una ocupación en la que procuran doblemente porque acceden tempranamente y sin capacidad o porque la misma no les gusta y empiezan a pasar de una actividad a otra. Se trata de aquel operario que a los 21 ó 22 años de edad, salta de una a otra actividad sin afincarse, porque con ninguna se siente comprometido, ni sirve eficazmente para ninguna de ellas. Es un mal operario aun para sí mismo porque nunca podría progresar y se le cierran los horizontes.

Todo ese panorama, ahondado y profundizado aún más en este momento por la vertiginosa transformación tecnológica que estamos viviendo, obliga a que el Estado responda en forma rápida, adecuada y, diríamos, poco tradicional, porque no podemos organizar cursos y llamar a que se presenten, sino que debemos acudir al lugar, ver la zona, la población y las posibilidades que tienen para estudiar qué cursos les podemos dar y por cuánto tiempo, a fin de ir impulsándolos

Luego, si es posible, subir de ese nivel a otro, en función de las distintas transformaciones que se vayan produciendo en la vida de ese sujeto.

Repito que en esas condiciones no creo que debamos confundir una actividad con otra. Todas están inscriptas en el terreno educativo, aunque unas en una órbita mucho más amplia dentro de los límites del concepto genérico de educación permanente. Con este mismo criterio, actualmente se están llevando a cabo actividades para tercera edad, por ejemplo, que tampoco se reclaman para los entes de enseñanza, pues éstos tienen la obligación de la formación de acuerdo con la política educativa del sistema que tenga el Estado.

SEÑOR SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA.- La pregunta que realiza el señor Senador obliga a hacer una aclaración.

El tema de capacitación profesional es algo que en el inicio de la década del 70 ya se discutía largamente en varias partes del mundo. No es un invento del Banco Mundial para ser establecido aquí. Lo que este Banco impone no es el concepto sino la forma. Es decir, que debe ser una persona de derecho público no estatal. El BIRF ha querido que sea un instituto de esta naturaleza, que no esté en el marco del Estado; por eso mismo será persona jurídica, tendrá su domicilio en la Capital de la República y se vinculará con el Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. Eso es lo que impone, repito, que no es el concepto de capacitación profesional. No sé si soy claro pero es una distinción necesaria.

SEÑOR HERRERA.- El Ministerio discutió este tema con la Organización Internacional del Trabajo que dio su apoyo al proyecto y se ha comprometido, en forma verbal, a través del Director General de ese organismo, el señor Blanchard, ante el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, a enviar una misión preparatoria para trabajar junto a un

grupo de expertos del Ministerio de Educación y Cultura, y del Ministerio de Trabajo en la organización y sistematización del régimen que estamos proyectando.

Hay una serie de acciones que son breves y están detalladas. Las mismas establecen que se deben identificar las modalidades de organización y coordinación del sistema profesional con el sistema general de empleo; identificar y determinar las funciones de análisis, estudio y planificación del sistema; identificar y determinar las funciones de apoyo técnico docente del sistema; identificar y determinar las funciones de apoyo administrativo del sistema; identificar y determinar las funciones de ejecución de los programas de formación profesional; identificar y determinar las funciones de evaluación de la formación profesional.

Esta es una misión preparatoria para ver cuál es el organigrama que es conveniente poner en práctica. Luego vendrán misiones de asistencia técnica. Desde un principio se trabajará junto a expertos nacionales. No se trata de una misión que viene, se va y deja un informe preparado, sino que prepara expertos para este tipo de institutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los integrantes de la Comisión estamos satisfechos por las explicaciones que nos han brindado. Luego nos abocaremos prolijamente al estudio de este tema y consultaremos a todos los organismos involucrados en el mismo. Pienso que nos enfrentamos a una iniciativa poco convencional y muy ambiciosa, que suscita cierta perplejidades en un primer momento, pero pensamos que de nuestro estudio habrá de resultar algo positivo.

Agradezco a los visitantes su presencia y pido a los señores miembros de la Comisión que permanezcan en Sala para continuar con el estudio de otros temas.

(Se suspende la toma de versión taquigráfica).